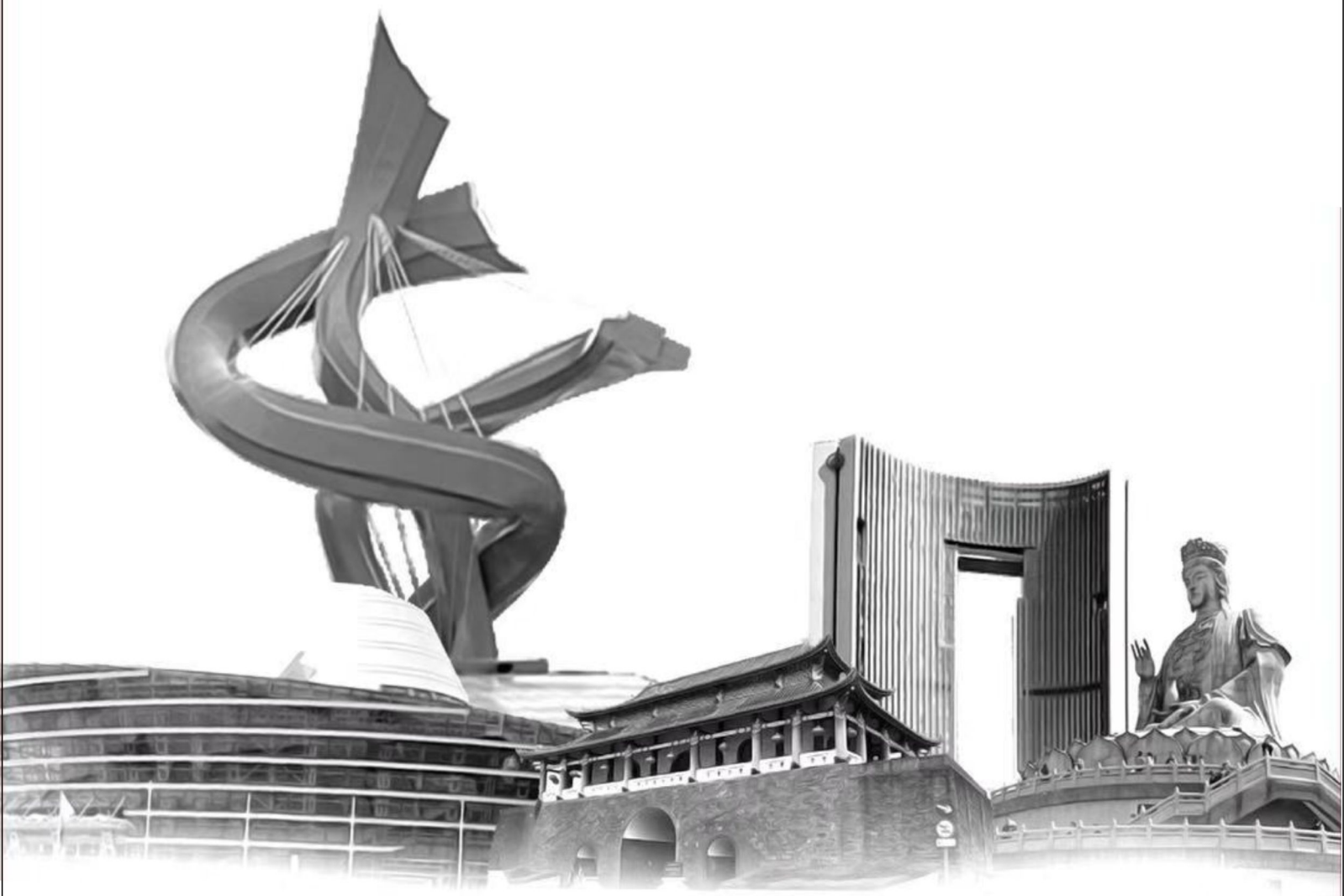


东莞市 URBAN RENEWAL POLICY OBSERVATORY 城市更新 政策观察

主编：贺倩明



引言

2018年8月15日，东莞市政府发布《东莞市政府关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见》（东府〔2018〕102号，以下简称《意见》），对于新形势、新机遇下东莞市城市更新工作进行布局，对东莞市城市更新工作管理机制进行改革转变，提出加快构建“政府统筹、规划管控、产业优先、完善配套、利益共享、全程覆盖”六个新格局，全方位提升城市品质；《意见》同时还提出，取消村企合作改造模式、创设单一主体挂牌招商实施机制并建立前期服务商制度等重要制度改革措施。《意见》的发布，标志着东莞市城市更新进入了新的发展阶段；作为国际制造名城的东莞市，城市更新的新格局、新浪潮正逐步开启，城市存量土地未来会进一步得到释放，城市更新市场前景未来可期。鉴于此，上海市建纬（深圳）律师事务所与深圳市华勤城市更新研究院联手推出《东莞市城市更新政策观察》，本期主要梳理归纳2019年8月28日至9月30日期间广东省、东莞市新发布的城市更新相关法规政策、市场资讯等相关信息，为东莞市城市更新的参与者和关注者提供资讯指引和政策参考，以期促进东莞城市更新政策宣贯和信息共享，助力东莞市城市更新事业蓬勃发展。

第一部分 政策资讯

2019年8月28日至9月30日期间，有若干份城市更新（“三旧”改造）相关政策向全社会发布实施；其中，广东省出台的《广东省人民政府关于深化改革加快推动“三旧”改造促进高质量发展的指导意见》（粤府〔2019〕71号）等政策备受关注，东莞市关于城市更新“旧项目”处理的政策即《东莞市城市更新“旧项目”处理措施》也最终落定，以完善“旧项目”与现行城市更新政策的衔接。前述期间所出台的重要政策解读如下：

一、广东省层面

★《广东省人民政府关于深化改革加快推动“三旧”改造促进高质量发展的指导意见》

发布单位：广东省人民政府

发文文号：粤府〔2019〕71号

发布时间：2019年9月4日

自2009年广东省在全国率先开展“三旧”改造工作以来，“三旧”改造在盘活存量土地资源、保障经济社会发展方面发挥了积极作用，但“三旧”改造实践过程中，仍存在“三旧”改造实施效率较低、审批环节繁琐、政策体系不健全等问题。为深入实施党中央、国务院关于粤港澳大湾区建设的战略部署，加快推动“三旧”改造取得突破性进展，广东省政府于2019年9月4日发布了《广东省人民政府关于深化改革加快推动“三旧”改造促进高质量发展的指导意见》（粤府〔2019〕71号，以下简称“71号文”）。

尽管71号文篇幅只有十二个条文，但可谓字字珠玑、直切以往“三旧”改造实践过程中突显的各类疑难问题，涉及规划制度、权益整合、行政审批、地价计收、税务核算等改造全流程，并就相关问题提出了一系列强有力的应对措施，特别是为破解“三旧”改造“签约难”“拆迁难”等问题提出的行政裁决机制，更是引起市场的广泛关注和热烈反响，可谓是给“三旧”改造工作打了一针“强心针”。71号文提出的重磅制度改革新措施主要如下：

一、明确“三旧”改造过程中政府与市场的边界，确立“政府引导、市场主导”的基本原则，确认政府让利于市场的整体政策导向。

关于城市更新中政府和市场的行为边界如何把控，一直是广东省各地方政府在制定和实施城市更新政策过程中模糊不清的问题，各地政府在制定和实施“三旧”改造政策过程存在不同的做法。部分市规定为

“政府统筹、市场参与”，部分市规定为“政府主导、市场参与”，也有的地方文件对政府主导还是市场主导的问题模棱两可。

对此，71号文开宗明义地强调了“政府引导、市场主导”的原则；这一原则实际上是对深圳城市更新政策及实践经验的肯定。深圳自实施城市更新制度以来，一直坚持政府引导、市场主导的原则，鼓励各类市场主体参与并主导城市更新。但是，深圳城市更新制度在过去十年的实施过程中，逐步显现出过度市场化而导致的搬迁补偿市场失灵、集体资产交易秩序混乱等弊端。故71号文在确定“政府引导、市场主导”大原则的基础上，还提出了多项深化改革措施，对政府与市场的边界作了较为清晰的界定，并提出要“发挥政府补位作用”，破解旧改签约难题，防范因市场失灵而导致项目实施受阻。

二、确定以“行政权和司法权”相结合的方式为“三旧”改造提供法治保障，探讨设定以“多数人同意”为基础行政裁决机制，旨在破解“三旧”改造过程中“签约难”、“拆迁难”困境。

71号文指出，在过去的“三旧”改造过程中，存在推进机制不完善、政策体系不健全、未形成强大合力等问题；市场上不少城市更新项目深陷签约、拆迁泥潭，“少数人以不合理诉求绑架多数人”情形时有发生，仅靠市场机制难以实现突破，进而导致项目实施受阻。对此，71号文提出要坚持以目标为导向，加大政策支撑和法治保障的力度，并相对应地提出了三大制度安排：

一是搬迁补偿阶段引入行政裁决。71号文提出“实行政府裁决和司法裁判”：“三旧”改造项目，多数原权利主体同意改造，少数原权利主体不同意改造的，按照《中华人民共和国土地管理法》及其实施条例、《国有土地上房屋征收与补偿条例》相关规定处理；法律法规没有规定的，可积极探索政府裁决”，并根据不同权属类型规定申请行政裁决的签约比例要求。具体情形及比例如下：

规定情形	签约比例
土地或建筑物由多个权利主体按份共有	占份额不少于三分之二的按份共有人已签订搬迁补偿安置协议
建筑物区分所有权	专有部分占建筑物总面积不少于三分之二且占总人数不少于三分之二的权利主体已签订搬迁补偿安置协议
拆除范围内用地包含多个地块	符合上述规定的地块总用地面积应当不少于拆除范围用地面积的 80%
改造地块属于旧村庄改造用地	农村集体经济组织以及不少于三分之二的村民或户代表已签订搬迁补偿安置协议

该项制度对解决搬迁补偿难题具有积极意义，受到市场广泛关注和各类解读。需要强调的是，行政裁决不同于行政征收，行政征收决定作出后即可执行；但行政裁决需要和司法程序相结合才能完成强制执行。行政裁决在搬迁补偿阶段具体如何操作，还需进行配套立法或出台相关操作细则进行明确，此外还得就此问题与司法机关商讨确定一致。

二是搬迁补偿过程中市场主导与政府主导模式的切换。71 号文第 18 条提出要“发挥政府补位”的作用，即在市场主导的拆除重建类改造项目实施过程中，若市场主体取得了三分之二以上原权利人的同意，可以由市场主导转为政府主导，由市级人民政府以土地、房屋征收（收回）的方式继续实施。这项制度设计类似于深圳的棚改政策，实质是将深圳棚改政策中“市场协商和行政征收”模式借鉴至“三旧”改造项目当中，这种安排相对于前述的行政裁决制度更具可操作性。

三是综合治理倒逼项目改造。71 号文有两处用及“倒逼”一词。一是第 15 条规定，提高低效用地的用水、用电、用能、排污等成本，倒逼低效用地主动退地或实施开发；二是第（十二）条最后指出，要求发展改革、公安、人力资源和社会保障、生态环境、交通运输、卫生健康等部门协同做好“三旧”改造倒逼和监管工作。这些措施有利于充分调动行政资源，采取综合治理的手段促进“三旧”改造工作。

三、确定以“三旧”改造单元规划为中心的规划管理制度创新，明确“三旧”改造单元规划可作为项目实施依据，并可直接覆盖原控制性详细规划。

规划统筹一直是各地政府对“三旧”改造实施管理的主要抓手，但囿于“三旧”改造单元规划的非法定性，在过去“三旧”改造实践中，对于“三旧”改造单元规划地位及性质一直语焉不详，“三旧”改造单元规划一直受到现有法定规划条件的制约；法定规划包括土地利用总体规划和城市总体规划、控制性详细规划等。在以往项目实践中，编制“三旧”改造单元规划后，往往还需启动控制性详细规划的调整工作，而控规调整程序一般严谨繁琐复杂，导致项目进程受阻。

对此，71号文明确提出，“三旧”改造涉及控制性详细规划未覆盖的区域，可由规划主管部门组织编制“三旧”改造单元规划，参照控制性详细规划审批程序批准后，作为控制性详细规划实施；“三旧”改造涉及控制性详细规划调整的，可参照控制性详细规划修改程序批准“三旧”改造单元规划，覆盖原控制性详细规划。**此种做法实际上是吸收采纳了深圳市关于城市更新单元规划报批、管控的实操做法。**深圳市城市更新项目实践中，更新单元规划涉及改变已批准法定图则（深圳市关于控制性详细规划的法定称谓）强制性内容的或城市更新单元所在地区未制定法定图则的，按程序需呈报深圳市城市规划委员会建筑与环境艺术专业委员会审批；城市更新单元规划获批准后视为已完成法定图则的修改或制定程序，由市规划国土主管部门负责将相应的内容纳入法定图则。

此外，71号文还明确提出，确需实施“三旧”改造，但因不符合土地利用总体规划而无法纳入“三旧”改造标图建库范围的，可按程序和权限修改土地利用总体规划，落实建设用地规模后纳入标图建库范围。涉及城市总体规划限建区的，可按程序一并调整。换言之，今后“三旧”改造过程中，要突出“三旧”改造单元规划在旧改过程中的中心地位，明确“三旧”改造单元规划可作为项目实施依据，控制性详细规划、土地利用总体规划和城市总体规划都可以基于“三旧”改造的实际需要按照法定程序进行调整。

四、明确“三旧”改造权益整合行为的行政征收属性，将“三旧”改造项目类同行政征收项目办理涉税事宜。

71号文更为实在优惠的当属税收政策，明确了原权利人整合成单一权利主体过程中的税收政策。71号文第14条提出，经项目所在地县级以上人民政府确认，同一项目原多个权利主体通过权益转移形成单一主体承担拆迁改造工作的，属于政府征收（收回）房产、土地并出让的行为，按相关税收政策办理。

无论是深圳市，还是其他各地的城市更新政策，基本都规定了“三旧”改造实施过程中，改造主体可以通过收购、搬迁补偿、作价入股、合作开发等各种方式与原来的土地、建筑物权利人达成拆迁补偿协议，将多个权利主体整合为单一权利主体，从而完成“权益转移”的动作。在完成土地平整和产权注销之后，再由该单一权利主体与政府部门重新签署土地使用权出让协议。如果按照一般性资产交易认定涉税金额，会导致很多项目难以推进，原因在于之前没有统一和明确的相关税收政策，税务部门在认定权益整合环节涉税问题时存在很大偏差，故税务问题往往成为项目实施开发过程中最具争议性的问题。71号文将“三旧”改造的权益转移行为视同为政府征收（收回）房产行为，无疑将有助于解决“三旧”改造中的税收难题。

五、放宽“三旧”项目的准入条件，扩大可实施改造地块的范围，最大程度地实现土地集约节约利用。

71号文指出要“创新审查报批机制”、支持“整体连片改造”，具体提出以下措施：1.针对不符合标图建库条件的项目，规定可调整土地利用总体规划和城市总体规划以满足地块标图建库的要求。2.对于经济利益难以平衡的拆除重建类旧城镇、旧村庄项目，规定可以通过政府补助、异地安置、容积率异地补偿等方式进行统筹平衡。3.允许集体土地和国有土地混合改造，且国有土地和集体土地可一并打包进行流转。4.允许“三旧”改造项目之间、“三旧”改造项目与其他存量建设用地之间进行权益流转，通过指标

腾挪、空间互换实现成片改造。以上政策都充分表明，在符合土地集约节约利用、成片改造开发总体原则的情况下，原来由产权制约、规划制约、现状建筑物规模制约而难以实施的项目都有望得以实施。

★《广东省深入推进“三旧”改造三年行动方案（2019 - 2021 年）》

发布单位：广东省自然资源厅

发布时间：2019 年 9 月 4 日

为贯彻落实广东省人民政府颁布的《关于深化改革加快推动“三旧”改造促进高质量发展的指导意见》（粤府〔2019〕71 号，以下简称 71 号文）中对于广东省“三旧”改造工作进行再部署、再推动、再提升的要求，广东省自然资源厅于 2019 年 9 月 4 日印发了《广东省深入推进“三旧”改造三年行动方案（2019 - 2021 年）》（以下简称《行动方案》），对 71 号文进行了细化落实、责任分解和进度安排。《行动方案》将近三年“三旧”改造工作任务分解到各市、各有关部门，明确具体的工作事项、责任分工和时限要求，主要包括工作目标、重点行动和保障措施三部分，主要如下：

1. 工作目标

《行动方案》明确提出，至 2021 年，全省新增实施“三旧”改造面积 23 万亩以上，完成改造面积 15 万亩以上，投入改造资金 5000 亿元以上，其中珠三角城市新增实施改造面积占比在 80%以上。根据该附录的任务分配，**东莞市在近三年内新增实施改造任务面积为 2.1 万亩，完成改造任务面积为 1.8 万亩，三年内完成“工改工”改造项目任务面积 0.85 万亩。**

2. 重点行动

《行动方案》从六个方面共十七项计划来对应落实 71 号文的有关政策。

（1）强化规划支撑引导。强化规划的基础性、先导性地位，省自然资源厅负责健全健全“三旧”改造涉及详细规划的分层编制审批流程以及创新建设用地规模调节机制，对不符合现行土地利用总体规划，

但确需实施“三旧”改造的土地，明确调整落实建设用地规模并完善相关手续后实施改造的实施路径；各地级以上人民政府负责结合国土空间规划工作部署及实际工作需要，及时启动新一轮“三旧”改造专项规划修编工作和组织编制“三旧”改造单元规划。

(2) 优化项目审查报批机制。按照深化“放管服”改革要求，通过优化市县层面审批流程和审批权限配置；优化微改造项目行政审批手续、建立微改造项目改造方案并联审查审批制度；实施区域评估制度。从行政程序和工作中解决部分改造项目审批耗时长的问题，加快改造项目的落实推进。

(3) 建立系统性的激励倒逼机制。《行动方案》要求省级相关行政部门及各地级以上市人民政府要完善土地收益分配政策规定、制定农村集体土地上房屋搬迁补偿安置具体规定、配合省级统筹整合使用相关财政资金，加大财政奖补力度、落实改造项目税费优惠政策、加大金融支持力度以及建立倒逼促改制度。通过前述配套政策的实施，以期构建系统性的正向激励和反向倒逼机制，推动解决改造成本高、市场动力不足的问题，充分调动各方力量参与“三旧”改造工作的积极性。

(4) 强化项目实施监管。《行动方案》要求对改造项目实施提出约束条件的部门，按照“谁提出、谁监管”的原则，完善项目协议监管机制，探索建立村企合作改造协议监管制度，加强合规性审查和企业履约监管，解决部分改造主体违规套用政策、不依规依约实施改造的问题。并且提出建立“工改工”项目市场调控机制，防范商业资本炒作工业地产；要支持新兴产业发展，防止变相实施“工改商”，从而保障工业发展空间，加强对实体经济的支持力度。

(5) 推进解决矛盾纠纷。《行动方案》要求加强“三旧”改造中拆迁纠纷处理的司法指导，以此来促进解决因改造项目而引发的各类矛盾纠纷，在落实改造项目实施的同时维护社会稳定。

(6) 推进“三旧”改造立法工作。由省自然资源厅牵头，省司法厅、省法院等配合，共同研究出台《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法》，适时启动“三旧”改造地方立法工作，并在2021年12

月底前完成。通过推进“三旧”改造立法，推动解决“三旧”改造政策层级低的问题，加强改造工作的规范化、制度化。

3. 保障措施

为保障 71 号文的内容落实以及顺利推进，优化“三旧”改造工作环境，《行动方案》从五个方面提出了保障措施。一是要求各地级以上市人民政府要加强组织领导，省各有关单位要积极支持；二是各地、各有关单位要综合运用不同手段，强化机制建设；三是按时保质完成工作任务，加强省各有关单位和各地政府负责人工作考核；四是要求各地、各有关单位切实落实“三旧”改造全流程全覆盖公开制度，堵塞管理漏洞，建立有效的风险防控体系，努力打造“三旧”改造阳光工程，严防廉政风险；五是广泛、积极宣传引导，做好群众基础工作，营造全社会共同推动“三旧”改造的良好氛围。

★《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法(二次征求意见稿)》

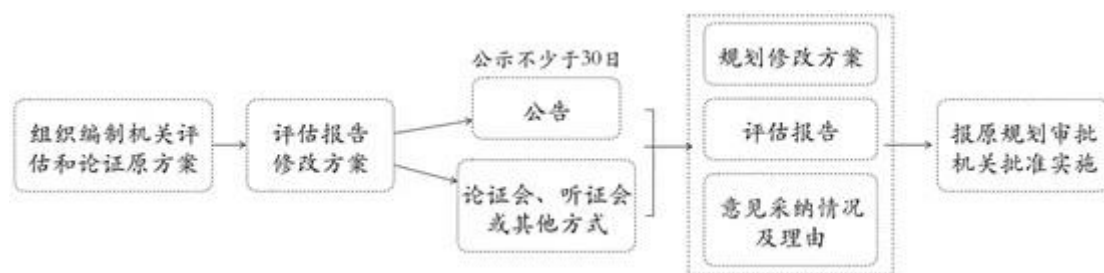
发布单位：广东省自然资源厅

发布时间：2019 年 9 月 25 日

为规范旧城镇、旧厂房、旧村庄改造管理，2019 年 9 月 25 日，广东省自然资源厅发布征求《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法（二次征求意见稿）》（下简称《二次征求意见稿》）意见的公告，对之前草拟的《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法》进行修改完善，形成二次征求意见稿，现面向社会公开征求意见。征求意见期限为 9 月 25 日至 10 月 9 日。部分内容与《广东省人民政府关于深化改革加快推动“三旧”改造促进高质量发展的指导意见》（粤府〔2019〕71 号，下简称“71 号文”）相呼应，旨在将 71 号文提出的改革意见通过正式立法的方式确定下来，其政策要点如下：

1. 规划管理体系分为“三旧”专项规划和“三旧”单元规划两个层次

“三旧”专项规划期限一般为五年，其明确规划期限内本行政区域“三旧”改造的指导思想、目标、策略和措施，提出“三旧”改造的总体用地规模、重点改造区域和改造方向等。



(“三旧”专项规划修改程序图)

“三旧”改造单元规划由市县国土空间规划主管部门、乡镇人民政府，按照国土空间详细规划的技术规范要求组织编制，并在此基础上对改造单元的目标定位、改造模式、规划指标、公共配套、利益平衡及分期实施等方面作出细化规定。审批后可作为国土空间详细规划或覆盖原国土空间详细规划实施，并作为国土空间规划主管部门对改造单元范围内用地出具规划许可及规划条件的依据。

2. 规范各种类型用地审批程序

(1) 供地审批。按宗地的性质或意向用地者数量，区分收储之后再次供地的程序。属经营性用地或同一宗地有两个以上意向用地者的,必须以公开方式供应，其余经县级以上人民政府批准，均可根据改造用途以划拨、协议出让或租赁等方式定向供应给经认定的改造主体。经批准纳入“三旧”改造范围的“三地”及其他用地，应当与主体地块以相同方式一并供应给改造主体。

(2) 土地置换。遵循“符合规划、权属清晰、双方自愿、等价交换”原则下，允许“三旧”用地之间或“三旧”用地与其他存量建设用地进行空间位置互换。

(3) 优化“三旧”改造审批流程。按照不同审批层级分类打包报批，并由有批准权的审批机关一次性进行审批。相关做法与东莞市城市更新“1 N”总体实施方案审批方式较为类似。

3. 采用单一改造主体模式，项目分为政府主导和市场主导

《二次征求意见稿》第二十五条按改造主体类型将项目分为政府主导和市场主导。明确国有或集体建设用地承租人申请作为改造主体的认定程序，开放承租人参与“三旧”改造的口子，并设置了不同的改造意愿征集要求：

实施主体	意愿征集对象	改造意愿征集要求
政府	“三旧”用地原权利人和社会公众	开展改造意愿调查、举行听证会等方式
市场主体	“三旧”用地原权利人	先行开展改造意愿调查，征得多数权利人同意（具体情形见《二次征求意见稿》第五十条）

4. 降低用地成本、优化利益分配

- (1) 明确地价计收规则。全面改造项目供地应当以单宗或区片市场评估价为基础，综合考虑改造主体承担的搬迁补偿安置费用、公益性建设移交等改造成本确定政府应收地价，涉及将“三旧”用地前期整理工作及土地使用权一并通过公开方式确定给市场主体的，前期整理费用应从地价中予以扣除。
- (2) 新产业、新业态项目用地可继续按原用途使用，过渡期为 10 年。
- (3) 改造成本核算方法。“三旧”改造涉及前期费用、拆迁费用、安置补偿，以及搬迁奖励、土地出让金等实际发生的费用应当一并纳入改造成本核算。
- (4) 地价收益分配方法。“三旧”用地由政府收储后公开出让的，应当将扣除土地收回、征收补偿等费用及按规定应计提资金后的出让收益，按不高于 60%的比例返还给“三旧”用地原权利人。
- (5) 降低改造项目税收负担。经项目所在地县级以上人民政府确认，同一项目原多个权利主体通过权益转移形成单一主体承担拆迁改造工作的，属于政府征收（收回）房产、土地并出让的行为，按相关税收政策办理。与 71 号文相关规定相呼应，是市场主体适用征收税收优惠政策的政策基础。

5. 建立“三旧”改造项目实行全程动态监管机制

相关部门对“三旧”改造项目实行用地绩效综合评价与联合监管，将产业准入条件、投产时间、投资强度、产出效率和节能环保、股权变更约束等要求纳入项目监管协议或土地供应法律文书。意在督促改造进程，要求不依规依约实施改造的改造主体承担违约责任、相关行政处罚。建立项目退出机制和信息公开，发挥政府补位作用，加大监管力度。

6. 明确行政司法保障，协同破解钉子户难题

多数原权利人同意改造，少数原权利人不同意改造的“三旧”改造项目，按照《中华人民共和国土地管理法》及其实施条例、《国有土地上房屋征收与补偿条例》相关规定处理改造争议。

对由市场主体实施且已批准改造方案的全面改造项目，特别是原有建筑物存在不符合安全生产、城乡规划、生态环保、建筑结构安全、消防安全要求或妨害公共卫生、社会治安、公共安全、公共交通等情况的，若原权利人对搬迁补偿安置协议不能达成一致意见，符合以下分类情形的，原权利人均可向项目所在地县级以上人民政府申请裁决搬迁补偿安置协议的合理性，并要求限期搬迁。县级以上人民政府进行裁决前，应当先进行调解。

适用情形分类	相关比例条件
涉及按份共有	份额 $\geq 2/3$ 的按份共有人赞成
涉及建筑物区分所有权	专有部分占建筑物总面积、人数均 $\geq 2/3$ 赞成
拆除范围内用地包含多个地块	符合规定的地块总用地面积 $\geq$ 拆除范围用地面积的 80%
属于旧村庄改造用地	农村集体经济组织以及 $\geq 2/3$ 的村民或户代表赞成

二、东莞市层面

★《东莞市城市更新“旧项目”处理措施》

发布单位：东莞市自然资源局

发文文号：东自然资〔2019〕431号

发布时间：2019 年 9 月 26 日

为贯彻落实《东莞市人民政府关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见》（东府〔2018〕102 号）（下称《深化改革意见》），按照《东莞市人民政府办公室关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质工作的通知》（东府办会函〔2018〕79 号）的“新项目新办法、旧项目旧办法”要求，妥善处理城市更新“旧项目”，东莞市自然资源局于 2019 年 9 月 26 日发布了《东莞市城市更新“旧项目”处理措施》（以下简称《处理措施》）。《处理措施》较之早前传出的《城市更新“新项目新办法、旧项目旧办法”操作细则（征求意见稿）》内容大幅缩减，并只主要规定“旧项目”的处理措施，但主要原则即“旧项目旧办法”得以延续。

《处理措施》将“旧项目”分为政府主导、原权利人自改、村企合作三类，分别规定了各类“旧项目”的处理办法和程序衔接。《处理措施》已经附录了三类“旧项目”的项目清单及各项目所处的审批环节、审批节点等，各市场主体只需按图索骥，按照清单记载的类型、审批节点对号入座地适用各处理办法即可，无需自行判断“旧项目”的具体范围。三类“旧项目”的处理办法主要如下：

1. 政府主导改造“旧项目”的处理措施

政府主导改造“旧项目”包括清溪镇建材城改造项目（一期）等 54 宗项目。总体而言，政府主导改造的“旧项目”不受“新办法”（即《深化改革意见》及其配套政策）的影响，直接按照审批节点切换到“新办法”处理，具体包括：

（1）项目处于“旧办法”（即《深化改革意见》前已印发实施的《东莞市“三旧”改造实施细则》（东府〔2009〕144 号）、《关于加强“三旧”改造常态化全流程管理的方案》（东府〔2014〕147 号）等系列政策）的改造单元批次计划阶段的，可继续按“旧办法”完成改造单元批次计划审批和控规调整审批，或直接按照“新办法”编报更新单元划定方案；

(2) 改造方案、征地方案、收地方案、收储方案、供地方案按照“新办法”中“1 N”总体方案的相关规定合并审批；仅供地方案未批的，则直接编报供地方案。

2. 土地权利人自改“旧项目”的处理措施

土地权利人自改“旧项目”包括东城区主山旺盈地块等 144 宗项目。土地权利人自改“旧项目”仅指《深化改革意见》印发前已按“旧办法”进入审批程序但未供地的土地权利人自改项目，因此，相较于政府主导改造“旧项目”，其处理措施不包括改造单元批次计划阶段的处理措施。土地权利人自改“旧项目”的处理措施如下：

(1) 继续按“旧办法”完成审批程序。改造方案、征地方案、收地方案、收储方案、供地方案等相关审批事项合并审批。但需注意，**项目须在一年内申请供地（已批复改造方案的供地有效期先于此时点的，按供地有效期执行），逾期则相关批复文件不再执行。**

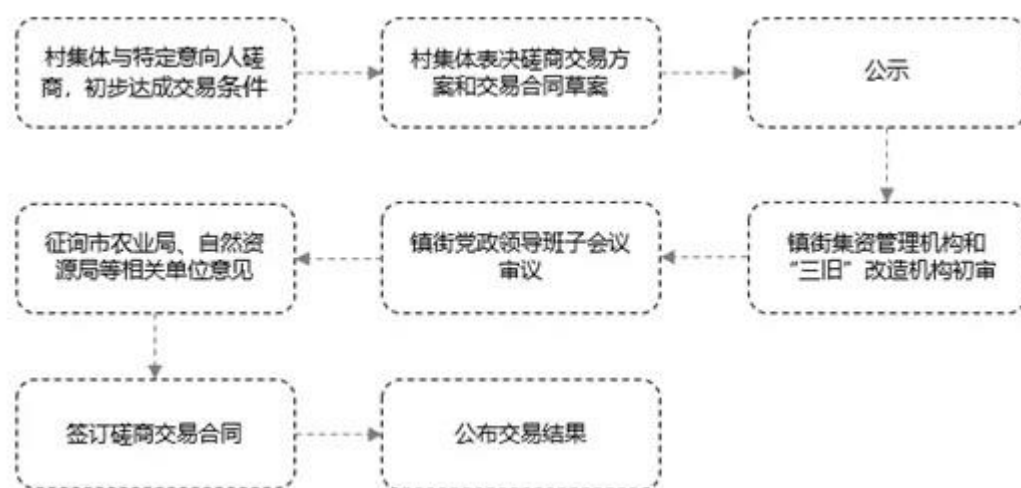
(2) 对于村集体作为主体自改但其缺乏能力实施的“旧项目”，《处理措施》特别规定：在确定规划建设条件和村集体补偿条件的情况下，村集体可申请交由镇人民政府（街道办事处）按政府主导或单一主体挂牌招商模式改造。**此转变可不受“新办法”中的面积要求限制，但需在两年内申请土地挂牌或挂牌招商，逾期则相关批复文件不再执行。**

3. 村企合作改造“旧项目”的处理措施

以“在政策规定时间前已确立合作关系”为节点，村企合作改造“旧项目”分为在政策规定时间前已确立合作关系但未供地的村企合作改造项目（包括莞城天源电脑城等 61 宗项目，以下简称“已确定合作关系项目”），以及在政策规定时间前未确立合作关系但《深化改革意见》印发前已按“旧办法”进入审批程序、未供地的计划采取村企合作改造模式改造项目（包括清溪镇鹊鸦获村改造项目等 63 宗项目，以下简称“未确定合作关系项目”）。两类项目的处理措施如下：

(1) 已确定合作关系项目的方案（确认实施主体）、征地方案、收地方案、收储方案、供地方案等相关审批事项可合并审批；仅供地方案未批的，直接编报供地方案。**但项目须在一年内申请确认实施主体，两年内申请供地，否则逾期则相关批复文件不再执行。**

确认实施主体又分两种情形分别处理：①2017年3月14日前已批准改造方案的莞城天源电脑城等12宗项目，确定规划建设条件后按政策直接确认实施主体；②2017年3月14日前未批准改造方案的莞城学左旧村等49宗项目，**确定规划建设条件后在农村集体资产交易平台以磋商交易方式公开确定合作方。**磋商交易的流程为：



(2) 未确定合作关系项目除特别批准的长安锦厦陶瓷市场、石碣上一村两宗试点项目外，不适用村企合作改造模式，但可继续按“旧办法”完成改造单元批次计划、控规调整等有关审批程序（原已办理的手续继续有效）；在确定规划建设条件和村集体补偿条件后，按政府主导或“新办法”的单一主体挂牌招商模式改造；此转变可不受“新办法”中的面积要求限制，**但需在两年内申请土地挂牌或挂牌招商，逾期则相关批复文件不再执行。**

★《东莞市农村（社区）集体资产交易办法（再次征求意见稿）》

发布单位：东莞市农业农村局

发布时间：2019 年 9 月 19 日

此前在 2019 年 2 月 22 日，东莞市司法局曾就《东莞市农村（社区）集体资产交易办法（征求意见稿）》（以下简称《初次征求意见稿》）向社会公众征求意见；2019 年 9 月 19 日，东莞市农业农村局发布《东莞市农村（社区）集体资产交易办法（再次征求意见稿）》（以下简称《再次征求意见稿》），再次对“东莞市农村（社区）集体资产交易办法”征求公众意见。相较于《初次征求意见稿》，《再次征求意见稿》的主要变化在于：

1. 增加集体土地流转的特别规定

《初次征求意见稿》将集体土地使用权流转与其他集体资产并列，一并纳入“集体资产交易”定义，从定义方式来看，集体土地使用权流转与其他集体资产交易的流程和要求别无二致。但《再次征求意见稿》改变了原“集体资产交易”定义方式，将集体土地使用权流转作单独的条款，区分农用地和建设用地使用权，单独规定了流转方式和要求。具体包括：

（1）集体农业用地流转，包括集体统筹家庭承包农地及未承包农地后统一对外发包，或其他地类以专业承包方式发包的，按照《再次征求意见稿》经集体资产交易平台交易；

（2）一级市场上集体建设用地使用权的流转（包括出让、出租、作价出资或入股等），则应当报自然资源部门办理相关手续。其中出让、出租用于经营性项目的，应当参照国有建设用地使用权公开交易的程序和办法，通过市公共资源交易中心招标、拍卖、挂牌等方式进行。

此处修订的背景主要为《土地管理法》修编；根据最新修订的《土地管理法》相关规定，对于集体建设用地流转的限制已经进行了放宽，集体建设用地可参照国有土地流转的方式入市交易。故《再次征求意见稿》结合国家层面《土地管理法》修编，进行了调整与完善。

2. 教育资源前置把关的原则

《初次征求意见稿》规定了，集体经济组织采用公开交易方式出租、出让、转让的集体资产拟作为学校（幼儿园）场所的，在进行平台交易之前须先征求镇（街道）教育部门的意见。《再次征求意见稿》不但保留前述规定，还在总则部分增加了关于教育资源的原则性规定，即对拟作为学校（幼儿园）场所用途招租的集体资产，各镇（街道）要加强前置把关，摸清底数，主动统筹。

3. 增加遏制“二手房东”的特别规定

《再次征求意见稿》明确提出了严控“二手房东”哄抬集体物业价格，要求对未经所在镇街（园区）审查同意并在招标文件、租赁合同中注明的，承租方不得对集体工业厂房进行转租、分租，以确保给实体产业降成本相关措施能够落实到实处。

4. 增加建立准入限制和监控机制的规定

《再次征求意见稿》要求市农业农村局、市司法局、市生态环境局、市住房和城乡建设局、市应急管理局等有关部门应建立健全集体资产交易的产业准入、主体准入与信用准入标准，要求在集体资产交易的准入环节限制违规分租、违规欠租，违规作业、违规改建搭建、偷排偷放、藏污纳垢的主体参与交易。

5. 删除镇街管理部门的免责规定

《初次征求意见稿》规定，镇集体资产管理机构和镇交易服务机构不对上交易平台交易的农村集体资产的质量瑕疵、权属合法性瑕疵、用途合法性瑕疵和交易合同条款瑕疵、合同违约等问题承担法律责任。该条款在《再次征求意见稿》中被整条删除。

6. 增加网上竞得人取消资格的处理办法

《再次征求意见稿》在“成交确定原则”部分特别增加了网上竞投项目初步竞得人被取消竞得资格情况的处理办法，即应当按照《再次征求意见稿》规定的程序重新组织交易。

7. 增加磋商交易要求

《再次征求稿》在“磋商交易的程序和要求”部分对交易方案的审查增加了集体表决、镇街政府审批并征求相关部门意见等规定。具言之，在磋商交易模式下，**属于经市人民政府同意可按磋商交易方式确定合作方的村企合作城市更新项目的**，交易方案（包括磋商交易方案、交易合同草案、投入收益评估报告、拆迁安置方案等）应由集体经济组织依权限经股东大会或股东代表大会表决通过并公示后，提交镇人民政府（街道办事处）审批并征求市农业农村、自然资源、司法、轨道交通等部门意见后实施。

此外，《再次征求稿》明确规定，镇人民政府（街道办事处）向市相关职能部门征求意见时，除出具相应函件说明有关情况外，还应附带提交交易方案、集体经济组织民主表决资料、镇（街道）集体资产管理机构审查意见、镇（街道）党政领导班子会议纪要、用地红线图、片区控制性详细规划局部图、权属地类调查情况表等材料。

8. 增加小额资产交易适用范围

在《初次征求稿》已规定的小额资产交易适用范围之上，《再次征求稿》增加了“因受城市更新项目影响处于空档期的需短期出租（不超过1年）的土地、厂房等集体资产”的规定，**将该类型纳入可简化相应交易程序的范围，以提高交易效率，解决城市更新项目空档期集体资产短租的需求。**

第二部分 市场资讯

一、标图建库

（一）标图建库申请情况

根据东莞市人民政府门户网站 (<http://www.dongguan.gov.cn/>)、东莞市自然资源局网站 (<http://land.dg.gov.cn/land/index.shtml>) 等政府官网披露的信息，从2019年8月26日至9月30日期间，东莞市公示的标图建库申请地块有三宗，**面积合计约408,219.64平方米（约612.33亩）**，其中两地块位于塘厦镇，一地块位于万江街道，详情如下：

编号	发布时间	地块位置	地块面积（㎡）	用地类型	规划情况
1	2019. 8. 26	塘厦镇莲湖社区第二工业区	11, 911. 37	全部为建设 用地	全部符合土 总规
2	2019. 8. 26	塘厦镇林村社区里牙塘工业区	291, 908. 27	全部为建设 用地	全部符合土 总规
3	2019. 9. 30	万江街道简沙洲社区环城西路南地块	104, 400	未公示	未公示

（二）标图建库动态调整情况

根据东莞市人民政府门户网站等政府官网披露的信息，从 2019 年 8 月 28 日至 9 月 30 日期间，东莞市公示了 4 块土地的标图建库动态调整情况，**面积合计约 453,464.9 平方米（约 680.20 亩）**，四地块均位于麻涌镇、均采用拆迁重建方式改造，其中两地块拟改造为住宅，一地块拟改造为商务金融用地，剩余一旧厂房地块拟改造为工业用地。详情如下：

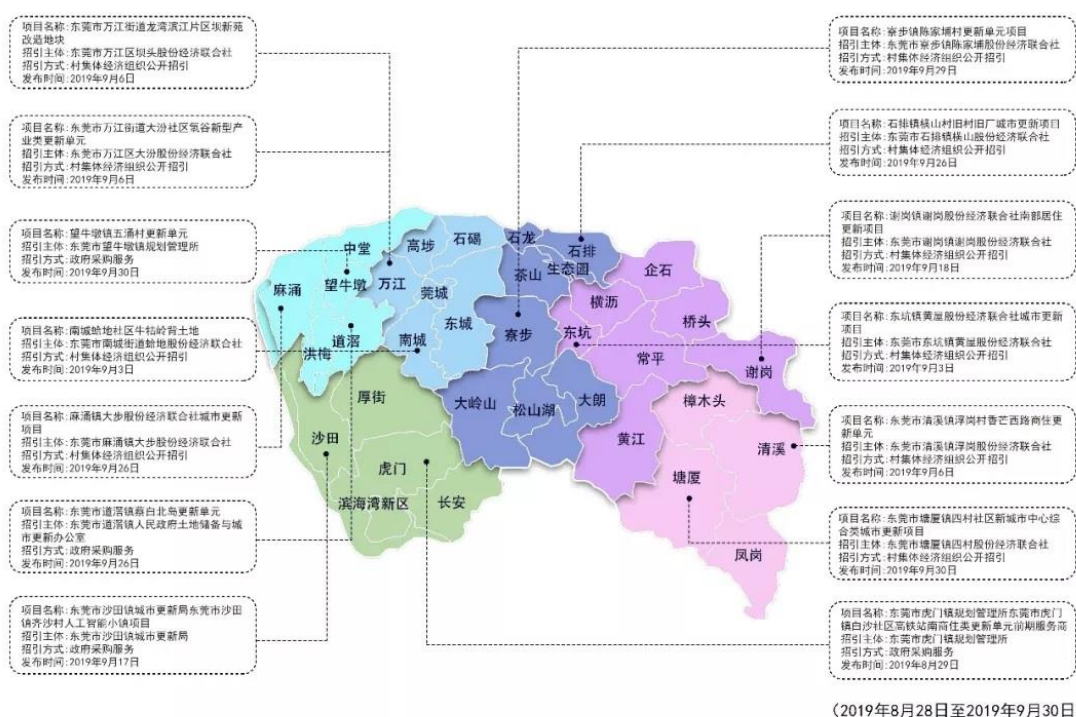
审核时间	地块位置	地块面积 (㎡)	其中：合 法用地面 积 (㎡)	改造 年份	改造 类型	细分 类型	改造方向
2019. 9. 20	麻涌镇麻二 村旧村和麻 四村七坊荒 园（土名）	108,005. 4	5,063. 4	2020	旧村 庄	拆除 重建	城镇住宅用地， 医卫慈善用地， 科教用地
	麻涌镇麻二 村新村（土 名）和麻四 村南坦基 （土名）	66,216. 1	14,839. 7	2020	旧村 庄	拆除 重建	城镇住宅用 地，文化娱乐 用地，公园与绿 地
	麻涌镇麻二 村新村（土 名）	1,320. 3	0. 0	2020	旧村 庄	拆除 重建	商务金融用地， 公园与绿地
	麻涌镇人民 政府、大盛 村	277,923. 1	277,915. 5	2020	旧厂 房	拆除 重建	工业用地

二、前期服务商

（一）前期服务商采购（招引）公告

通过公开渠道查询，2019年8月28日至9月30日期间各镇街政府、集体经济组织已发布了14条城市更新项目的前期服务商采购、招引公告。其中，**各镇街政府或主管部门实施政府采购前期服务的项目共4个，集体经济组织公开招引前期服务商的项目达10个。**其中，城区片区和水乡新城片区各有三个城市更新项目公开招引前期服务商，石排镇跟望牛墩镇是首次就城市更新项目公开招引前期服务商。此前备受关注的沙田镇齐沙村人工智能小镇项目，也在上月由东莞市沙田镇城市更新局发布了前期服务采购公告。详情如下。

前期服务商招引公告汇总

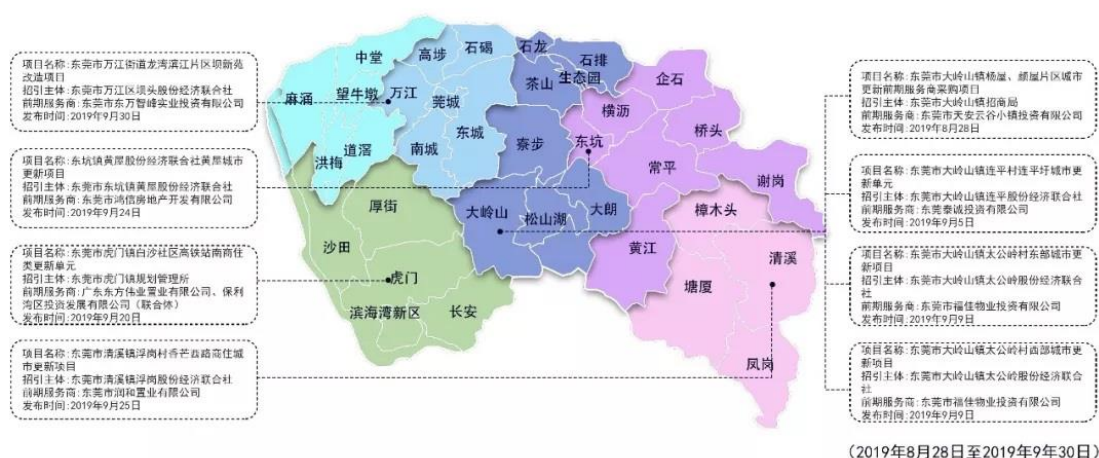


(二) 前期服务商选定 (招引) 结果公示

通过公开渠道查询, 2019年8月28日至9月30日期间各镇街政府、集体经济组织已发布了8条城市更新项目前期服务商的中标、成交以及招引结果公示。其中, **4个项目均位于大岭山镇**, 东莞市福佳物业投资有限公司成功摘得大岭山镇太公岭村东部和西部两个城市更新项目的前期服务商资格。结合8月28日之前所统计的数据, 大岭山镇已就7个城市更新项目公开招引前期服务商, 在可预期的将来, 大岭山镇的城市更新市场整体发展进度或将获得较大提升。

东莞市东坑镇黄屋股份经济联合社发布的黄屋城市更新项目公开招引前期服务商中选公告中, 中选公司为“东莞市鸿信房地产有限公司”, 但从工商登记情况来看, 中选公司的公司名称应当是“东莞市鸿信房地产开发有限公司”。东莞市前期服务商选定 (招引) 结果汇总情况如下:

前期服务商招引结果公示汇总



从中选企业的注册登记地来看，上月中选前期服务商的公司均为在东莞市登记成立的公司。从股权穿透结果来看，部分中选公司确为东莞市本地的房地产企业，如东莞市鸿信房地产开发有限公司、东莞泰诚投资有限公司；同时，也存在东莞市外投资企业或品牌房企实际参与项目前期服务的情况，如，东莞市天安云谷小镇投资有限公司的实际控制人为天安数码城控股有限公司；其中，万科企业股份有限公司作为东莞市东万智峰实业投资有限公司控股股东的控股企业，参与东莞市万江街道龙湾滨江片区坝新苑改造项目、保利发展控股集团股份有限公司作为保利湾区投资发展有限公司的控股股东，与广东东方伟业置业有限公司联合参与虎门镇白沙社区高铁站南商住类更新单元项目。

三、更新单元划定

(一) 批前公示情况

通过公开渠道查询，2019年8月28日至9月30日期间，东莞市自然资源局官网已发布了5条更新单元划定方案批前公示信息，拟改造用地面积共计92.57公顷。5个批前公示项目中，3个项目的更新方向为商住，1个项目的更新方向为产城融合，1个项目的更新方向为综合功能；所有单元的更新模式均

为单一主体挂牌招商。前述 3 个更新方向为商住的单元中，用地现状均主要为旧厂，因此，从更新方向来看，东莞市的城市更新在总体方向上仍保持着较为明显的商住和房地产倾向，产业类改造项目相对较少。

更新单元划定方案批前公示的详细信息如下：

公示时间	所属镇街	更新单元名称	改造用地面积（公顷）	用地现状	建筑总量（万㎡）	更新方向	更新模式
2019.8.30	东城街道	东城街道樟村社区综合类更新单元	24.6	旧村	63.03	综合功能	单一主体挂牌招商
2019.9.5	寮步镇	寮步镇石步社区华怡产城融合类更新单元	10.93	旧厂为主，部分旧村	27.08	产城融合（新型产业、居住、商业金融业功能）	单一主体挂牌招商
2019.9.2	万江街道	万江街道万江社区商住类更新单元	21.04	旧厂为主	53.26	商住	单一主体挂牌招商
2019.9.29	万江街道	万江街道严屋社区文津商住更新单元	19.39	以旧厂为主，部分村居	33.52	商住	单一主体挂牌招商
2019.9.30	石碣镇	石碣镇石碣村光明路商圈商住类更新单元	16.61	以旧厂为主，部分旧村和旧城	29.03	商住	单一主体挂牌招商

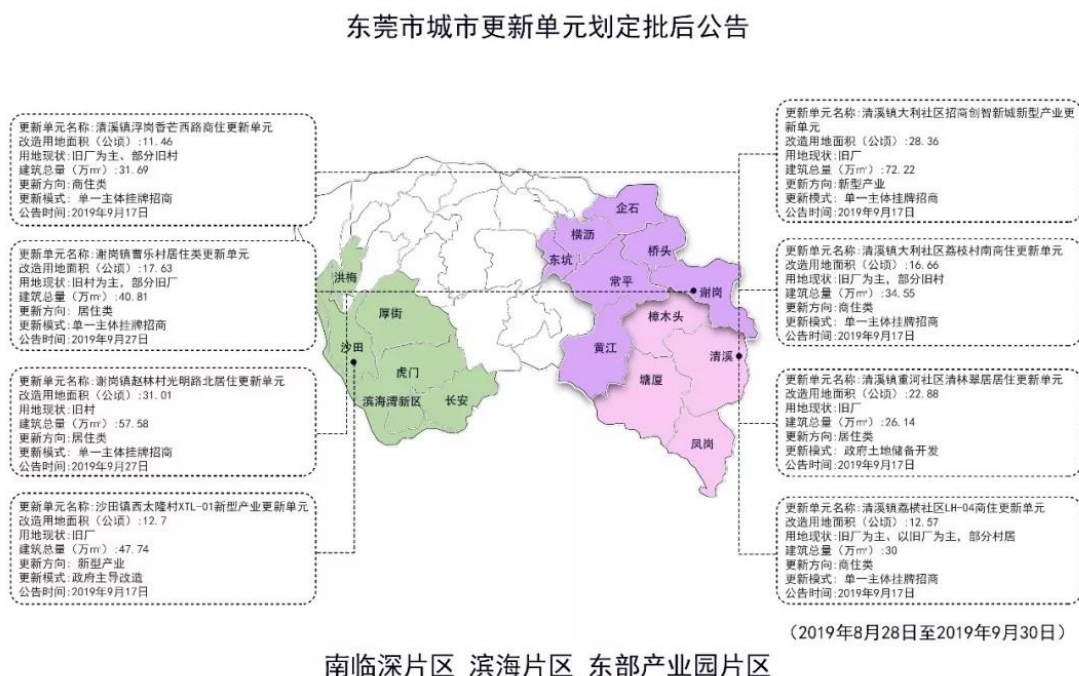
（二）批后公告情况

通过公开渠道查询，2019 年 8 月 28 日至 9 月 30 日期间，东莞市自然资源局官网已发布了 8 条更新单元划定方案批后公示信息，**涉及改造面积共计 153.27 公顷**。其中，位于**清溪镇的更新单元多达 5 个**，剩余 3 个分别落于谢岗镇 2 个、沙田镇 1 个。

从更新方向看，纯居住类的更新单元和商住类的更新单元平分秋色，数量均达 3 个；其中，纯居住类的更新单元分别是清溪镇重河社区清林翠居居住更新单元、谢岗镇曹乐村居住类更新单元、谢岗镇赵林村

光明路北居住更新单元；商住类的更新单元为清溪镇浮岗香芒西路商住更新单元、清溪镇大利社区荔枝村南商住更新单元和清溪镇荔横社区 LH-04 商住更新单元；此外，剩余 2 个更新单元的改造方向均为新型产业，分别是清溪镇大利社区招商创智新城新型产业更新单元和沙田镇西太隆村 XTL-01 新型产业更新单元。

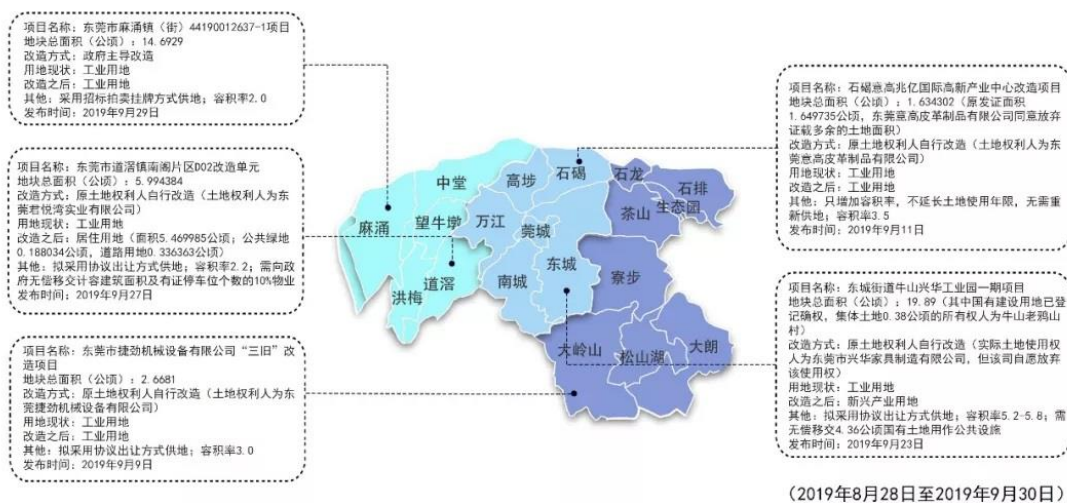
从更新模式看，前述公示的更新单元中，拟采用单一主体挂牌招商模式改造的单元达 6 个，拟采用政府主导模式改造的单元 2 个。详细信息如下：



四、“1 N”总体实施方案

在 2019 年 8 月 28 日至 9 月 30 日期间，东莞市人民政府门户网站已发布了 5 条关于城市更新项目的改造方案信息，但均为方案的批前公示，无批后公示信息。从改造模式看，除东莞市麻涌镇（街）44190012637-1 项目采用政府主导模式改造外，其他四个项目均采原权利人自行改造模式。从改造方向看，除东莞市道滘镇南阁片区 D02 改造单元为工改居外，其他项目均为产业类改造，且东城街道牛山兴华工业园一期项目为工改 M0。实施方案批前公示详情如下：

“1+N” 总体实施方案批前公示汇总



水乡新城片区 城区片区 松山湖片区

五、建设用地公开出让情况

(一) 建设用地出让预告

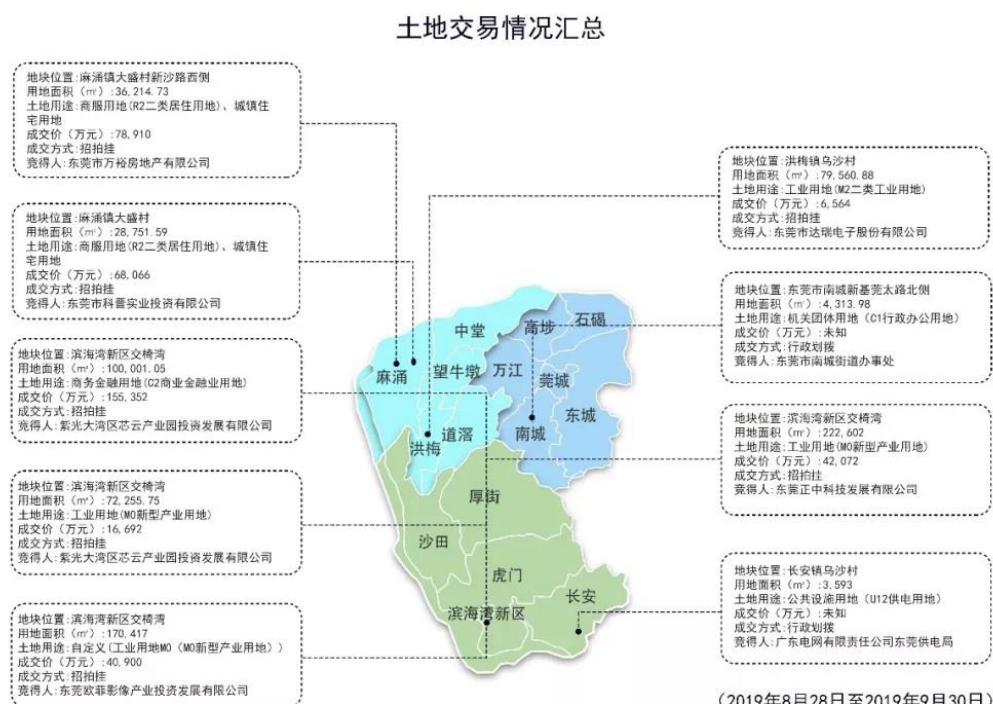
根据东莞市自然资源局于2019年9月12日发布的《东莞市建设用地使用权公开出让预告》(东土地交易(预告)〔2019〕号), 东莞市近期拟公开出让以下6个地块,全部为住宅 商服用地, 面积合计428,758.51平方米:

所属镇街	地块位置	地块面积(m ²)	地块用途	容积率	建筑密度
万江	四环路与万道路交汇处东南侧	27,865.79	城镇住宅用地、商服用地（R2 二类居住用地）	1.0-3.5	≤25%
土储茶山	站前路	139,677.76	城镇住宅用地、商服用地（R2 二类居住用地）	-	-
土储寮步	药勒村龙胜路边	46,185.77	城镇住宅用地、商服用地（R2 二类居住用地）	1.0-3.5	≤30%
土储寮步	药勒村龙胜路边	48,730	城镇住宅用地+商服用地（R2+C2 二类居住用地+商业金融用地）	1.0-4.0	≤30%
寮步	塘唇村香市路边	57,765.78	城镇住宅用地、商服用地（R2 二类居住用地）	1.0-3.0	≤28%
南城	宏图路东侧	108,533.41	城镇住宅用地、商服用地（R2 二类居住用地）	1.0-3.0	≤28%

除了上述建设用地使用权公开出让预告，东莞市自然资源局还于 2019 年 9 月 17 日在东莞市自然资源局官网发布了《国有土地使用权协议出让计划》，**计划协议出让的地块为教育用地（R62 小学用地 R63 中学用地）**，位于清溪镇重河村，面积达 126,381.37 m²，容积率≤1.36，绿地率≥35%，建筑密度≤30%，建筑高度≤60 米。市自然资源局称，需要使用土地的单位和个人，可根据公布的国有土地使用权出让计划、土地信息以及自身用地需求，**自公布之日起 30 日内**以书面材料形式向东莞市自然资源局提出申请。

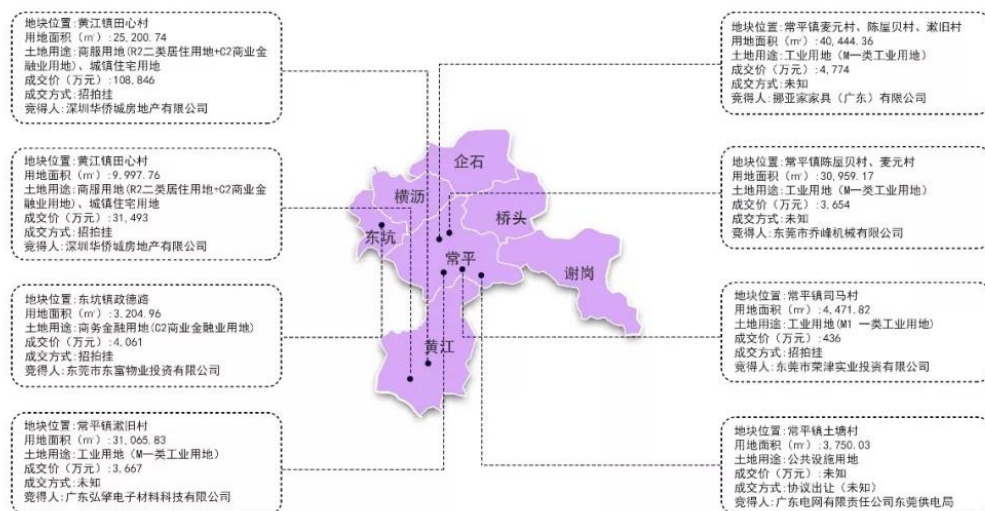
(二) 建设用地出让交易结果

上月，东莞市的建设用地使用权出让呈爆炸式增长，根据东莞市公共资源交易网及东莞市自然资源局官网公示的土地使用权交易信息，2019年8月28日至9月30日期间，**东莞市通过招拍挂成功完成20宗土地使用权交易，协议出让1宗地块土地使用权，行政划拨3块土地的使用权。**其中，商服用地(R2二类居住用地)、城镇住宅用地达7宗，商务金融用地(C2商业金融业用地)2宗，工业用地(M1一类工业用地)7宗，工业用地(M2二类工业用地)1宗，工业用地(M0新型产业用地)3宗，其他宗地为公共设施用地(U12供电用地)3宗和机关团体用地(C1行政办公用地)1宗。按照土地用途划分，出让的工业用地数量与商服、住宅、商务用地数量大致相当；工业用地中，M1用地占据大头，充分反映了东莞市重视工业扶持和产业发展的土地利用总体倾向。2019年8月28日至9月30日期间，建设用地出让交易结果详情如下：



水乡新城片区 滨海片区 城区片区

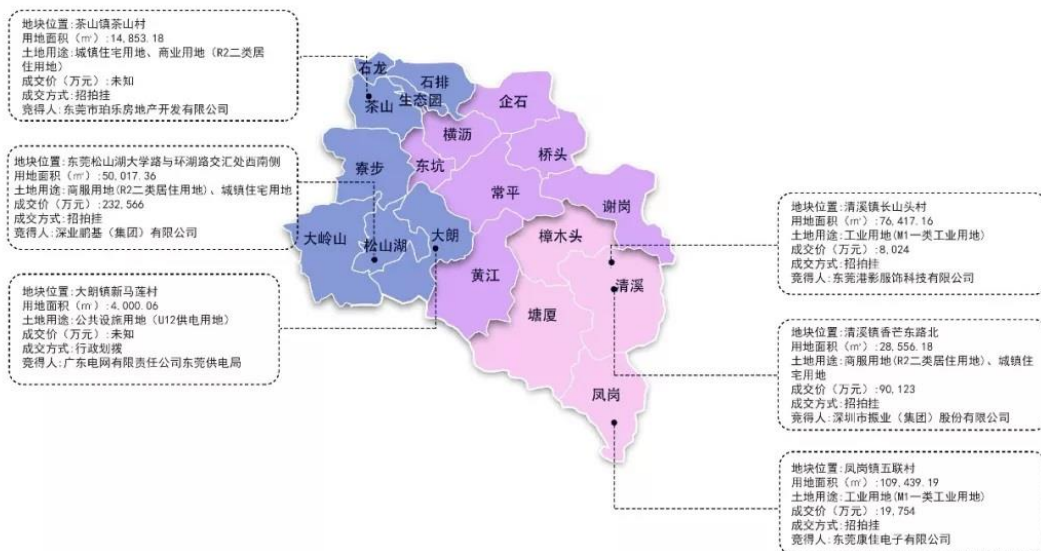
土地交易情况汇总



(2019年8月28日至2019年9月30日)

东部产业园片区

土地交易情况汇总



(2019年8月28日至2019年9月30日)

松山湖片区 东南临深片区

前述完成的 20 宗土地拍卖中，位于东莞松山湖大学路与环湖路交汇处西南侧的地块成交价高达 232,566 万元，该地块用地面积为 50,017.36 m²，土地用途为商服用地(R2 二类居住用地)、城镇住宅用地，报价次数多达 91 次，最终被深业鹏基（集团）有限公司成功拿下。

此外，深圳华侨城房地产有限公司也在黄江镇成功摘得两宗土地，地块均位于黄江镇田心村，面积分别为 25,200.74 m²、9,997.76 m²，用途均为商服用地(R2 二类居住用地 C2 商业金融业用地)、城镇住宅用地，其中面积为 25,200.74 m²地块的最终成交价达 108,846 万元，相较于起拍价，溢价 45%。